



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Rapport van feitelijke bevindingen

Accountantsrapport bij VGR 18 ERTMS

Colofon

Titel	Accountantsrapport bij VGR 18 ERTMS
Uitgebracht aan	de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Datum	3 april 2023
Kenmerk	2023-0000087516

Inlichtingen
Auditdienst Rijk
070-342 7700

Inhoud

Inleiding—4

1 Controle van de financiële overzichten—7

2 Rapport van feitelijke bevindingen inzake het financieel beheer, de kwaliteitssystemen en de kwaliteit en volledigheid van de in voortgangsrapportage 18 opgenomen informatie—10

2.1 Inleiding—10

2.2 Verrichte werkzaamheden—10

2.3 Bevindingen inzake het financieel beheer—11

2.4 Bevindingen inzake de kwaliteitssystemen—11

2.4.1 Inleiding—11

2.4.2 Governance, toezicht en totstandkoming van interne en externe voortgangsrapportages—12

2.4.3 Het scopebeheer—12

2.4.4 Het planningsmanagement—13

2.4.5 Het beheer van de ramingen—13

2.4.6 Het beheer van de post onvoorzien—14

2.4.7 Het risicomanagement—14

2.4.8 Het kwaliteitsmanagement—15

2.5 De kwaliteit en de volledigheid van de in de voortgangsrapportage opgenomen financiële en niet-financiële informatie—16

3 Aanbevelingen—17

4 Verantwoording onderzoek—18

4.1 Verspreiding rapport—18

5 Ondertekening—19

Bijlage: Financiële overzichten 2022—20

Inleiding

De Tweede Kamer der Staten-Generaal heeft op 11 juni 2013 het European Rail Traffic Management System (ERTMS) aangewezen als groot project. In het kader van de Regeling Grote Projecten dient bij voortgangsrapportages periodiek een accountantsrapport te worden gevoegd met een oordeel over:

- de kwaliteit en de volledigheid van de in de voortgangsrapportage opgenomen financiële en niet-financiële informatie;
- de beheersing en het beheer van het project, waaronder begrepen de toereikendheid van de projectorganisatie, de kwaliteit van de bestuurlijke informatievoorziening, de werking van de administratieve organisatie en de werking van het systeem van interne controle.

De Vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat heeft in haar procedurevergadering van 6 november 2019 een geactualiseerde uitgangspuntennotitie vastgesteld.

Op basis van hoofdstuk 6 van de geactualiseerde uitgangspuntennotitie worden de volgende onderwerpen in het onderzoek van de Auditdienst Rijk (ADR) betrokken:

1. Controle van de financiële verantwoording van het programma ERTMS over 2022, uitmondend in een controleverklaring bij deze financiële verantwoording. De financiële verantwoording bestaat uit de aangegane verplichtingen, de verrichte uitgaven, de ontvangsten, de stand van de verplichtingen ultimo 2022, de stand van de voorschotten ultimo 2022 en de in 2022 afgerekende voorschotten.
2. Onderzoek van het financieel beheer van het programma ERTMS.
3. Onderzoek naar de inrichting en werking van de kwaliteitssystemen binnen het programma ERTMS. Hierbij dient specifieke aandacht te worden gegeven aan het scopebeheer, de planning, het risicomanagement, de kwaliteitsbewaking en de totstandkoming van interne en externe voortgangsrapportages.
4. Onderzoek van de kwaliteit en de volledigheid van de financiële en niet-financiële informatie in de voortgangsrapportage aan de hand van de eisen gesteld in de Regeling Grote Projecten en de uitgangspuntennotitie.

De controle onder punt 1 leidt tot een controleverklaring met een oordeel over de financiële verantwoording. Deze controleverklaring is opgenomen in hoofdstuk 1 van dit accountantsrapport.

Op basis van de uitgangspuntennotitie is voor de aspecten financieel beheer, kwaliteitssystemen en de kwaliteit en volledigheid van de financiële en niet-financiële informatie in de voortgangsrapportage (punt 2 tot en met 4) een rapport van bevindingen gevraagd. Het rapport van feitelijke bevindingen is opgenomen in hoofdstuk 2 van dit accountantsrapport.

Korte beschrijving programma ERTMS

Het kabinet Rutte-III besloot op 17 mei 2019 het huidige treinbeveiligingssysteem 'Automatische treinbeïnvloeding' (ATB) voor 2050 landelijk te vervangen door het European Rail Traffic Management System (ERTMS). De overgang van het huidige systeem naar de digitale Europese standaard raakt alle partijen in de sector. Het Programma ERTMS gaat over de eerste fase van deze landelijke uitrol tot en met 2030. ProRail en vervoerders zullen tijdens deze fase de overgang vormgeven door hun bedrijfsvoering aan te passen, treinen om te bouwen, personeel op te leiden en voor de eerste baanvakken de infrastructuur aan te passen. Dit is het fundament op basis waarvan de verdere uitrol vanaf 2030 steunt. De staatssecretaris van

Infrastructuur en Waterstaat heeft de programmadirectie ERTMS binnen ProRail opdracht gegeven het programma ERTMS te coördineren en te regisseren.

Het treinbeveiligingssysteem ATB stamt uit de jaren 1950-60 en is toe aan vervanging. Deze vervanging sluit aan bij het algemene uitgangspunt om prioriteit te geven aan de instandhouding van het bestaande netwerk. Nederland heeft bovendien Europese afspraken gemaakt om ERTMS aan te leggen om één Europese spoorwegruimte te realiseren; investeren in de bestaande beveiliging gaat tegen deze afspraken in. Daarnaast biedt ERTMS meer mogelijkheden dan de huidige treinbeveiliging, zoals meer veiligheid, de mogelijkheid om meer treinen te laten rijden, en op termijn automatisch rijden. ERTMS is daarmee een belangrijke bouwsteen voor het realiseren van een toekomstbestendig OV-systeem in 2040.

Beschrijving van het object van onderzoek

Wij hebben voortgangsrapportage 18, met als peildatum 31 december 2022, onderzocht. Deze voortgangsrapportage is opgesteld onder de verantwoordelijkheid van de staatssecretaris van IenW ten behoeve van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Het is onze verantwoordelijkheid om:

- een controleverklaring af te geven met betrekking tot de in de voortgangsrapportage 18 verantwoorde aangegane verplichtingen in 2022, de verrichte uitgaven in 2022, de ontvangsten in 2022, de stand van de verplichtingen ultimo 2022, de stand van de voorschotten ultimo 2022 en de in 2022 afgerekende voorschotten.
- bevindingen te formuleren over:
 - Het financieel beheer.
 - De kwaliteitssystemen, met specifieke aandacht voor het scopebeheer, de planning, het risicomanagement, de kwaliteitsbewaking en de totstandkoming van interne en externe voortgangsrapportages.
 - De kwaliteit en de volledigheid van de financiële en niet-financiële informatie in de voortgangsrapportage aan de hand van de eisen gesteld in de Regeling Grote Projecten en de uitgangspuntennotitie.

Het accountantsrapport wordt in overeenstemming met de Regeling Grote Projecten als afzonderlijk document met voortgangsrapportage 18 door de staatssecretaris van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) naar de Kamer gezonden. Het rapport is opgesteld ten behoeve van de Tweede Kamer.

Wij zijn uiteraard bereid de resultaten van ons onderzoek aan uw Commissie toe te lichten.

Dit is het achtste rapport van de Auditdienst Rijk (ADR) bij een voortgangsrapportage van het programma ERTMS. Eerder hebben wij een rapport uitgebracht bij:

- voortgangsrapportage 16 (rapportnummer 2022-0000123741 d.d. 14 april 2022);
- voortgangsrapportage 14 (rapportnummer 2021-0000075332 d.d. 9 april 2021);
- voortgangsrapportage 12 (rapportnummer 2020-0000073174 d.d. 9 april 2020);
- voortgangsrapportage 10 (rapportnummer 2019-0000059148 d.d. 9 april 2019);
- voortgangsrapportage 8 (rapportnummer 2018-0000061567 d.d. 8 mei 2018);
- voortgangsrapportage 6 (rapportnummer 2017-0000069214 d.d. 12 april 2017);
- voortgangsrapportage 4 (rapportnummer ADR/2016/341 d.d. 8 april 2016);
- voortgangsrapportage 2 (rapportnummer ADR/2015/598 d.d. 17 april 2015);

- de basisrapportage (rapportnummer ADR/2014/695 d.d. 9 mei 2014).
Wij brengen jaarlijks bij de voortgangsrapportage met als peildatum 31 december een accountantsrapport uit.

1 Controle van de financiële overzichten

Controleverklaring van de onafhankelijke accountant bij de financiële verantwoording (zie bijlage) van het programma ERTMS over de periode 1 januari 2022 tot en met 31 december 2022

Afgegeven ten behoeve van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

A. Verklaring over de in de voortgangsrapportage 18 van ERTMS opgenomen historische financiële overzichten

Ons oordeel over de getrouwheid

Wij hebben de historische financiële overzichten 2022, die deel uitmaken van voortgangsrapportage 18 van het 'Grote Project' ERTMS van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, gecontroleerd.

Naar ons oordeel geven de historische financiële overzichten een getrouw beeld van de aangegane verplichtingen, de gerealiseerde uitgaven en de ontvangsten over 2022 en van de stand van de voorschotten en de openstaande verplichtingen per ultimo 2022 in overeenstemming met de verslaggevingsvoorschriften die zijn opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de daaruit voortvloeiende regelgeving, en de Regeling Grote Projecten. Voorts zijn wij van oordeel dat de in de historische financiële overzichten opgenomen aangegane verplichtingen, gerealiseerde uitgaven, ontvangsten en afgerekende voorschotten over 2022 voldoen aan de eis van comptabele rechtmatigheid als omschreven in de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften 2023.

De historische financiële overzichten bestaan uit:

- Tabel 7E: Aangegane verplichtingen en gerealiseerde uitgaven
- Tabel 7H: Ontvangsten
- Tabel 7F: Stand openstaande verplichtingen
- Tabel 7G: Voorschotten

De basis voor ons oordeel

Wij hebben onze controle uitgevoerd volgens het Nederlands recht, waaronder ook de Nederlandse controlestandaarden vallen. Onze verantwoordelijkheden op grond hiervan zijn beschreven in de sectie 'Onze verantwoordelijkheden voor de controle van de historische financiële overzichten'.

Wij zijn onafhankelijk van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat zoals vereist in de Verordening inzake de onafhankelijkheid van accountants bij assurance-opdrachten (ViO) en andere voor de opdracht relevante onafhankelijkheidsregels in Nederland. Verder hebben wij voldaan aan de Verordening gedrags- en beroepsregels accountants (VGBA).

Wij vinden dat de door ons verkregen controle-informatie voldoende en geschikt is als basis voor ons oordeel.

Openbaarmaking

De ADR is de interne auditdienst van het Rijk. Onze rapporten zijn primair bestemd voor de opdrachtgevers met wie wij een opdracht zijn overeengekomen. De ministerraad heeft op 19 februari 2016 een beleidslijn vastgesteld voor het openbaar maken van rapporten van de ADR. Op grond daarvan zal de minister van Infrastructuur en Waterstaat deze controleverklaring plaatsen op de website van de Rijksoverheid (www.rijksoverheid.nl).

B. Beschrijving van verantwoordelijkheden met betrekking tot de historische financiële overzichten

Verantwoordelijkheden van de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat voor de historische financiële overzichten

De staatssecretaris is verantwoordelijk voor het opmaken van de historische financiële overzichten die de aangegane verplichtingen, de gerealiseerde uitgaven en de ontvangsten over 2022 en van de stand van de voorschotten en de openstaande verplichtingen per ultimo 2022 getrouw dienen weer te geven in overeenstemming met de verslaggevingsvoorschriften die zijn opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de daaruit voortvloeiende regelgeving en de Regeling Grote Projecten.

De staatssecretaris is tevens verantwoordelijk voor de comptabele rechtmatigheid van de in de historische financiële overzichten opgenomen aangegane verplichtingen, gerealiseerde uitgaven, ontvangsten en verleende en afgerekende voorschotten.

De staatssecretaris is daarnaast verantwoordelijk voor een zodanige interne beheersing die de staatssecretaris noodzakelijk acht om het opmaken van de historische financiële overzichten en de naleving van de eis van comptabele rechtmatigheid mogelijk te maken zonder afwijkingen van materieel belang als gevolg van fouten of fraude.

Onze verantwoordelijkheden voor de controle van de historische financiële overzichten

Onze verantwoordelijkheid is het zodanig plannen en uitvoeren van een controleopdracht dat wij daarmee voldoende en geschikte controle-informatie verkrijgen voor het door ons af te geven oordeel. Onze controle is uitgevoerd met een hoge mate maar geen absolute mate van zekerheid waardoor het mogelijk is dat wij tijdens onze controle niet alle materiële fouten en fraude ontdekken. Afwijkingen kunnen ontstaan als gevolg van fraude of fouten en zijn materieel indien redelijkerwijs kan worden verwacht dat deze, afzonderlijk of gezamenlijk, van invloed kunnen zijn op de beslissingen die gebruikers op basis van deze historische financiële overzichten nemen. De materialiteit beïnvloedt de aard, timing en omvang van onze controlewerkzaamheden en de evaluatie van het effect van onderkende afwijkingen op ons oordeel.

Wij hebben deze accountantscontrole professioneel kritisch uitgevoerd en hebben, waar relevant professionele oordeelsvorming toegepast in overeenstemming met de Nederlandse controlestandaarden, ethische voorschriften en de onafhankelijkheidseisen. Onze controle bestond onder andere uit:

- het identificeren en inschatten van de risico's dat de historische financiële overzichten afwijkingen van materieel belang bevatten als gevolg van fouten of fraude, het in reactie op deze risico's bepalen en uitvoeren van controlewerkzaamheden en het verkrijgen van controle-informatie die voldoende en geschikt is als basis voor ons oordeel. Bij fraude is het risico dat een afwijking van materieel belang niet ontdekt wordt groter dan bij fouten. Bij fraude kan sprake zijn van samenspanning, valsheid in geschrifte, het opzettelijk nalaten transacties vast te leggen, het opzettelijk verkeerd voorstellen van zaken of het doorbreken van de interne beheersing;
- het verkrijgen van inzicht in de interne beheersing die relevant is voor de controle met als doel controlewerkzaamheden te selecteren die passend zijn in de omstandigheden. Deze werkzaamheden hebben niet als doel om een oordeel uit te spreken over de effectiviteit van de interne beheersing van het ministerie;
- het evalueren van de presentatie, structuur en inhoud van de historische financiële overzichten;
- het evalueren of de historische financiële overzichten een getrouw beeld geven van de onderliggende transacties en gebeurtenissen en

- het evalueren of de in de historische financiële overzichten opgenomen aangegane verplichtingen, gerealiseerde uitgaven, ontvangsten en afgerekende voorschotten voldoen aan de eis van comptabele rechtmatigheid.

Wij communiceren met de leiding van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat onder andere over de geplande reikwijdte en timing van de controle en over de significante bevindingen die uit onze controle naar voren zijn gekomen, waaronder eventuele significante tekortkomingen in de interne beheersing.

Den Haag, 3 april 2023

Auditdienst Rijk

2 Rapport van feitelijke bevindingen inzake het financieel beheer, de kwaliteitssystemen en de kwaliteit en volledigheid van de in voortgangsrapportage 18 opgenomen informatie

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zijn bevindingen geformuleerd over het financieel beheer, de kwaliteitssystemen en de kwaliteit en de volledigheid van de in voortgangsrapportage 18 opgenomen financiële en niet-financiële informatie.

Wij hebben bij de uitvoering van de opdracht gebruik gemaakt van de aanwijzingen opgenomen in Standaard 4400N uit de Nadere Voorschriften Controle en overige standaarden, 'Opdrachten tot het verrichten van overeengekomen specifieke werkzaamheden'. Bij de uitvoering van deze opdracht zijn de onafhankelijkheidsvereisten van de Verordening inzake onafhankelijkheid en de ethische voorschriften die voor accountants gelden, in acht genomen.

Het is bij een rapport van bevindingen de verantwoordelijkheid van de beoogde gebruiker c.q. de Tweede Kamer, waaraan dit rapport is uitgebracht, om te bepalen of de overeengekomen specifieke werkzaamheden toereikend en geschikt zijn voor het doel van de beoogde gebruikers. Voorts wordt van de beoogde gebruikers verwacht dat zij zelf op basis van de gerapporteerde bevindingen en eventuele andere beschikbare informatie een eigen afweging maken over wat deze bevindingen voor het onderhavige object in zijn totaliteit betekenen. Wij doen geen uitspraak over wat de feitelijke bevindingen betekenen voor het onderhavige object in zijn totaliteit.

2.2 Verrichte werkzaamheden

Het doel van de verrichte werkzaamheden is om uitwerking te geven aan de aanwijzingen uit de Regeling Grote Projecten en de uitgangspuntennotitie van 6 november 2019.

De door ons verrichtte werkzaamheden bestaan uit het houden van interviews, het uitvoeren van documentanalyses en het maken van aansluitingen met administraties en registraties.

Aspecten die door ons zijn onderzocht en waar niets in het bijzonder over te melden valt, zijn niet in het rapport opgenomen. Voor zover mogelijk zijn de bevindingen zodanig geformuleerd, dat het belang en het gewicht van de bevindingen duidelijk wordt. Dit houdt in dat wij bevindingen rapporteren als wij:

- wijzigingen hebben aangetroffen in de kaders van ERTMS zoals die bij het programmabesluit uit 2019 zijn vastgesteld,
- opmerkingen hebben over de toepassing van deze kaders (werking),
- belangrijke verbeteringen hebben geconstateerd of
- als zich bijzondere ontwikkelingen hebben voorgedaan.

2.3 Bevindingen inzake het financieel beheer

De werkzaamheden met betrekking tot het financieel beheer zijn gebaseerd op hetgeen is vermeld onder punt 2 van paragraaf 6 van de uitgangspuntennotitie van 6 november 2019 en waar mogelijk uitgevoerd op basis van de Regeling Financieel Beheer van het Rijk.

De volgende onderwerpen zijn in het onderzoek betrokken:

1. de uitvoering van de subsidieregeling(en) en het verstrekken van opdrachten,
2. de omvang en het beheer van de post onvoorzien en
3. het budgetbeheer.

Ad1:

Om het risico van te hoge bevoorschotting op subsidies af te dekken heeft het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) een verrekening per halfjaar ingericht. IenW ontvangt jaarlijks een controleverklaring van de externe accountant van de subsidieontvangers over het afgelopen jaar. Gedurende het jaar weet IenW na elk halfjaar of het voorschot passend was. De uitkomst of de voorschotbetaling van het tweede halfjaar van het lopende jaar passend was, ontvangt IenW aan het begin van het volgende jaar. Met name bij de voorschotbetaling voor het tweede halfjaar is het daarom van extra belang dat OGU beoordeelt of de hoogte van het aangevraagde voorschot past bij de inhoudelijke voortgang van het project. Deze beoordeling vindt momenteel niet (zichtbaar) plaats voor het programma ERTMS.

IenW ontvangt jaarlijks financiële verantwoordingen met bijbehorende controleverklaringen voor projecten van ProRail die binnen de scope van het programma ERTMS vallen. Bij één project is een niet goedkeurende controleverklaring afgegeven naar aanleiding van het niet naleven van Europese aanbestedingsregelgeving uit oude contracten. Mede naar aanleiding van onze opmerkingen in eerdere rapporten is IenW voornemens een sanctiebeleid op te stellen voor deze gevallen waar ProRail geen goedkeurende controleverklaringen ontvangt bij het afwickelen van de financiële verantwoordingen van de van IenW ontvangen voorschotten.

Ad 2: zie paragraaf 2.4.6. over het beheer van de post onvoorzien.

Ad 3: Zie bij paragraaf bij 2.4.5. over het beheer van de ramingen.

2.4 Bevindingen inzake de kwaliteitssystemen

2.4.1 Inleiding

De werkzaamheden met betrekking tot de kwaliteitssystemen zijn gebaseerd op hetgeen is vermeld onder punt 3 van paragraaf 6 van de uitgangspuntennotitie van 6 november 2019. Daarin wordt ons gevraagd onderzoek te doen naar de inrichting en de werking van de kwaliteitssystemen binnen het programma ERTMS. Ons onderzoek is derhalve gericht op de kaders en toepassing van deze kaders bij de volgende onderwerpen:

- governance, toezicht en de totstandkoming van interne en externe voortgangsrapportages,
- het scopebeheer,
- het planningsmanagement,
- het beheer van de raming,
- het beheer van de post onvoorzien,
- het risicomanagement en
- de kwaliteitsbewaking.

In ons rapport over 2021 bij VGR 16 hebben wij opgenomen: "*Sinds het nemen van de programmabeslissing in mei 2019 kenmerkt het programma ERTMS zich door toenemende kosten, vertragingen en toenemende risico's. Zoals ook uit de*

voortgangsrapportage 16 blijkt zijn er momenteel nog veel onzekerheden en risico's binnen het programma ERTMS. Zoals al eerder aangekondigd zal in de loop van 2022 een herijking van zowel de planning als van de raming plaatsvinden. Bij VGR 15 is het voornemen aangegeven om de Kamer hierover te rapporteren in voortgangsrapportage 17. Het lijkt onafwendbaar dat de kaders (met name tijd en geld) van de programmabeslissing overschreden gaan worden. In welke mate dit gebeurt zal de komende tijd duidelijk moeten worden."

De aangekondigde herijking van planning en ramingen hebben in 2022 plaatsgevonden en zijn in de 2^e helft van 2022 in de stuurgroep ERTMS vastgesteld. Zie onder 2.4.4 tot en met 2.4.7.

2.4.2 *Governance, toezicht en totstandkoming van interne en externe voortgangsrapportages*

Bij IenW is een afzonderlijke opdrachtgeversunit (OGU) ingericht die de uitvoering van het programma aanstuurt. De uitvoering van het programma ligt buiten IenW. De programmadirectie (PD) is bij ProRail onafhankelijk gepositioneerd en heeft de coördinatie- en regierol van de planuitwerking en de uitvoering van het programma. De uitvoering vindt plaats bij de implementerende organisaties (IO) van: NS, ProRail, de regio personenvervoerders en de overige vervoerders en materiele eigenaren (goederen en aannemersmaterieel). Bij het invullen van de coördinatie- en regierol is de PD afhankelijk van de IO's en van de OGU. Met een adequate aansturing en het houden van toezicht kan de OGU in belangrijke mate steunen op hetgeen de PD doet om de programmadoelen te realiseren.

De governance is in 2022 op enkele onderdelen gewijzigd. De organisatie c.q. afdelingsstructuur van de PD is in 2022 gewijzigd ten gunste van duidelijkere aanspreekpunten in het managementteam (MT) en een meer evenwichtige taak- en werkverdeling tussen de afdelingen en binnen het MT van de PD. Het auditoverleg is in 2022 gesplitst in een overleg met alle interne partijen van het programma en een overleg, waarin ook alle andere betrokken partijen zijn vertegenwoordigd.

Het toezicht door de PD is verbeterd met een vernieuwd toetskader. Mede op verzoek van de OGU is het toetskader verbeterd en uitgebreid, onder meer met een uitgebreid toetsformulier waarmee met een vaste procedure het beoordelen c.q. challenges van planvoorstellen van de IO's gestructureerder en transparanter wordt. Het toetskader wordt in 2023 door de PD geëvalueerd.

Voorstellen voor onttrekkingen aan de post onvoorzien en scopewijzigingen worden niet altijd in het opdrachtgevers-opdrachtnemersoverleg (OGON), het programma beheersoverleg (PBO) of de stuurgroep ERTMS geagendeerd. Vaak wordt de planning van de te behandelen voorstellen onvoldoende afgestemd op de overlegkalender van deze overlegorganen. Door genoemde overlegorganen is in 2022 veel aandacht geschonken aan de herijking van planning en ramingen. De OGU is voornemens om in 2023 de overlegstructuur van het programma ERTMS nader tegen het licht te houden.

2.4.3 *Het scopebeheer*

In 2022 is de scope uitgebreid in verband met de wijziging van de teststrategie en de gewijzigde inrichting van het proefbaanvak Hanzelijn. Deze toevoeging moet nog worden afgehecht in de begroting van het Mobiliteitsfonds.

In ons rapport bij VRG 16 hebben wij gerapporteerd dat voor de toevoeging aan de scope van de noordelijke lijnen nog een aantal zaken diende te worden uitgewerkt. In 2022 is in dit verband onder meer de Bestuurlijke Overeenkomst met de provincies Friesland en Groningen gesloten. Deze toevoeging is nog niet volledig afgehecht in de begroting van het Mobiliteitsfonds.

Verder is in hoofdstuk 4 van de VGR “de uitkomsten studie landelijke uitrol” genoemd als vervolgstudie op een eerste verkenning, die in 2022 is uitgevoerd naar de landelijke uitrolvolgorde van de ERTMS-baanvakken na 2030. De budgettaire afhechting daarvan in het Mobiliteitsfonds moet nog plaatsvinden.

2.4.4 *Het planningsmanagement*

In 2022 heeft een herziening van de planning van het programma plaatsgevonden. De nieuwe planning 7.0 is in de VGR 18 opgenomen in hoofdstuk 7.

Het programma kent het Planningsmanagement voor het planningsbeheer uit 2019. Voor de herziening van de planning is door de PD separaat een routekaart opgesteld.

De herziening van de planning is conform deze routekaart onderaf vanuit de IO's per migratiestap opgebouwd. In dit proces zijn eerst de deterministische plannings bijgesteld en daarna op basis van een probabilistische planningsanalyse de bandbreedtes bepaald. Daarbij is de werkwijze gevolgd uit het in 2022 vastgestelde risicomangementplan (zie 2.4.7.). In de planning 7.0 zijn de ontwikkelingen sinds de programmabeslissing uit 2019, aanvullende inzichten en geactualiseerde risico's verwerkt.

De uitkomsten van de herziene planning zijn door de PD in een aantal stappen intensief beoordeeld in challengegesprekken, onder andere aan de migratie- en planningstafels en vervolgens in het PBO, het OGON en de stuurgroep besproken en vastgesteld.

De planning van migratiestappen 12 tot en met 15 kent, omdat deze verder in de tijd liggen, nog onzekerheden en zal op een later moment langs dezelfde route zo nodig worden bijgesteld. Binnen ERTMS is nog niet voorzien in een proces waarin op basis van actualisatie van de risico's, die elk kwartaal plaatsvindt, jaarlijks indien nodig de planning wordt bijgesteld. In een second opinion is door IenW vooralsnog niet voorzien.

2.4.5 *Het beheer van de ramingen*

In ons rapport bij VGR 16 hebben wij vermeld dat “De raming van het programma ERTMS zoals die is gepresenteerd bij de programmabeslissing in mei 2019, is sindsdien vrijwel uitsluitend bijgesteld voor indexering. In de Kamerbrief bij voortgangsrapportage 15 is de verwachting uitgesproken dat de kostenraming in het najaar van 2022 een stuk scherper in beeld is nadat een aantal grote aanbestedingen is afgerond en dat de kostenraming dan zo nodig kan worden bijgesteld.”

Binnen ERTMS bestaat geen procesbeschrijving voor het beheer en totstandkoming van de ramingen van het programma. In 2022 heeft een integrale herziening van de ramingen plaatsgevonden. Deze herziening is onder regie van de PD onderaf vanuit de IO's tot stand gekomen. Dit proces is navolgbaar. Door de IO's zijn de risico's integraal gezien vanuit tegenvallende ontwikkelingen, nieuwe inzichten en toegenomen complexiteit.

De uitkomsten zijn door de PD in een aantal stappen intensief beoordeeld in challengegesprekken en door de PD geconsolideerd. Vervolgens zijn de analyses in het PBO, het OGON en de stuurgroep ERTMS besproken en is de herziene prognose eindstand (raming) vastgesteld.

De uitkomsten laten een substantiële verhoging zien van de ramingen (de voorziene kosten en de benodigde post onvoorzien). Oorzaken zijn voor een deel extern. Daarnaast zijn ramingen en risico's substantieel naar boven bijgesteld naar aanleiding van uitgewerkte (project)plannen, aanvullende inzichten uit afgeronde

aanbestedingen, voortschrijdende inzichten, gewijzigde omstandigheden en toenemende complexiteit.

In de VGR 18 is opgenomen dat in 2023 een externe second opinion zal worden uitgevoerd op deze herziening van de ramingen.

Verdere wijzigingen in de ramingen zijn komende jaren niet uitgesloten. Naast de ramingonzekerheden wordt in de VGR 18 gewezen op de nog af te hechten scopetoevoeging en -wijzigingen (zie paragraaf 2.4.3) en de verwachte besluitvorming over de verdere toepassing van assentellers.

De herziene prognose eindstand laat een substantieel verschil zien met de huidige budgetten. De verkenning naar mogelijke maatregelen om de verschillen met de huidige budgetten te verkleinen is nog niet afgerond. In de VGR 18 is opgenomen dat in de volgende verslagperiode zal worden besloten welke besluiten worden uitgewerkt om de budgetspanning te verkleinen, ook naar aanleiding van de uitkomsten van de externe second opinion.

Binnen ERTMS is nog niet voorzien in een proces om op basis van actualisatie van de risico's, die elk kwartaal plaatsvindt, gewijzigde inzichten en ontwikkelingen de ramingen halfjaarlijks indien nodig bij te stellen.

2.4.6 *Het beheer van de post onvoorzien*

Indien wijzigingen in de raming van de vrijgegeven scope de vastgestelde raming overstijgt wordt het meerdere gefinancierd uit de post onvoorzien. De vrijgegeven scope betreft de scope waarvan de plannen van aanpak van projecten na challengesessies door de PD zijn vrijgegeven voor uitvoering.

In 2022 hebben twaalf onttrekkingen en bijstellingen plaatsgevonden van de post onvoorzien, in totaal voor €106,4 mln (in VGR 17 €72,8 mln. en in VGR 18 €33,6 mln.). Oorzaak zijn tegenvallers in de aanbesteding en andere tegenvallers in de ramingen van de vrijgegeven scope. Meevallers uit gewijzigde ramingen komen ten gunste van de post onvoorzien. De voorstellen voor de onttrekkingen zijn door PD gechallenged op basis van het onder paragraaf 2.4.2 genoemd toetskader. Onttrekkingen worden regelmatig niet in het PBO, het OGON en/of de stuurgroep ERTMS geagendeerd en om redenen van spoed rechtstreeks aan de lijnorganisatie van IenW voorgelegd.

De omvang van de post onvoorzien was initieel €449 mln. en bedraagt nu €321,5 mln.

In de VGR 16 is opgemerkt dat *"op basis van de significante stijging van de belangrijkste financiële risico's en onzekerheden het resterende budget onvoorzien onvoldoende lijkt tot het einde van de programmaperiode. Daarbij werd opgemerkt dat de som van de verwachtingswaarden van de belangrijkste financiële risico's en onzekerheden per ultimo 2021 ongeveer gelijk is aan het resterende budget onvoorzien en dat er geen budget meer resteert voor niet benoemde risico's en onzekerheden"*. Wij hebben in ons rapport bij VGR 16 opgemerkt dat op dat moment nog geen betrouwbaar integraal risicoprofiel kon worden opgesteld binnen het programma ERTMS en dat de volledigheid van de kwantificering van de financiële risico's nog niet voldoende was gewaarborgd.

Bij de herziening van de ramingen is het risicoprofiel gewijzigd. De uitkomst daarvan leidt tot een aanzienlijk stijging van de post onvoorzien van de huidige stand van €321,5 mln. naar €750 mln. in de geactualiseerde raming (zie verder in de vorige paragraaf).

2.4.7 *Het risicomanagement*

In 2022 is, mede naar aanleiding van een in 2021 uitgevoerde interne audit, een nieuw risicomanagementplan vastgesteld. Dit plan is van toepassing op het beheer van de ongewenste top gebeurtenissen (OTG), de planningsrisico en de financiële risico's.

De risico's binnen het programma ERTMS zijn op drie niveaus met elkaar verbonden. Het topniveau wordt gevormd door de zogenaamde Ongewenste Topgebeurtenissen (OTG's). Dit betreffen tien gedefinieerde risicovolle gebeurtenissen voor de resultaatgebieden die bepalend zijn voor het behalen van de programmadoelen. Deze OTG's dienen om op het hoogste abstractieniveau een uitspraak te kunnen doen over de haalbaarheid van de doelstellingen van het programma.

Onder het niveau van de OTG's is sprake van primaire risico's. Dit zijn clusters van risico's per OTG die een primaire oorzaak vormen voor het optreden van de hoger gelegen OTG. De primaire oorzaken staan deels vast en fluctueren deels. Onder de primaire risico's is sprake van secundaire risico's. De secundaire risico's maken meer gedetailleerd inzichtelijk waarom een bepaald bovenliggend geclusterd risico op kan treden, welke gevolgen dat heeft in relatie tot het boven gelegen risico en wat er op dat niveau kan worden gedaan om het risico te beheersen. Deze risico's worden geïnventariseerd, geanalyseerd, gekwantificeerd en beheerd bij de IO's.

De OTG's, planningsrisico's en financiële risico's zijn volgens de uitgangspunten van het risicomanagementplan tot stand gekomen. De (secundaire) risico's van de IO's zijn conform dit risicomanagementplan in kwartaal- en halfjaarrapportages gerapporteerd aan de PD, die deze heeft besproken in challengegesprekken, onder andere aan de daartoe ingerichte risicomanagementtafel. De risico's zijn vervolgens geclusterd tot primaire risico's en als gevolg daarvan verwerkt in de OTG's.

VGR 18 bevat geen overzicht van de OTG's. In de VGR 18 is vermeld dat het programma voornemens is de wijze van rapporteren, inclusief de weergave van de risico's, te evalueren en te herijken. Het risicobeeld is slechter geworden. Dit blijkt onder meer uit de risicoanalyses die ten grondslag lagen aan de nieuwe (probabilistische) planning 7.0 (hoofdstuk 6 VGR 18) en aan de stijging van de post onvoorzien in de herijkte prognose eindstand (hoofdstuk 7 VGR 18).

Een verbetering voor het risicobeheer van het programma is het nieuwe toetskader dat medio 2022 is vastgesteld. Met dit kader en het daarbij ingevoerde toetsformulier wordt de beoordeling c.q. challenge van ingediende projectplannen en planwijzigingen gestructureerder en transparanter (zie 2.4.2).

In ons rapport bij VGR16 hebben wij opgemerkt dat *"om tot een integraal risicoprofiel te komen, alle risico's ondergebracht zouden moeten worden in een risicodossier"*. Het programma heeft geen integraal risicodossier. Wel kan consolidatie plaatsvinden van de door de IO's gerapporteerde risico's. Met het nieuwe risicomanagementplan en het vernieuwde toetskader zijn voorwaarden geschapen voor een verbetering van deze consolidatie. De PD heeft echter geen volledige inzage in de risicodossiers van de IO's en heeft derhalve geen zicht op de volledigheid van de risico's. Bij de onderbouwing van nieuwe of wijzigingen in projectplannen komen de desbetreffende risico's in beeld.

2.4.8 *Het kwaliteitsmanagement*

De programmadirectie ERTMS heeft een kwaliteitssysteem voor de realisatiefase ingericht. Het is van belang dat planmatig binnen het programma wordt vastgesteld dat het kwaliteitssysteem in de praktijk wordt gevolgd. Binnen het programma ERTMS wordt gewerkt met een kwaliteitsmanagementplan, auditplan en een

periodiek auditoverleg. In het auditplan worden audits en toetsen opgenomen die de IO's, de PD en de OGU willen (laten) uitvoeren.

In 2022 is de herijkte versie van het auditplan 2022 vastgesteld. Tevens is een concept auditplan 2023 opgesteld dat in 2023 zal worden vastgesteld. De auditplannen zijn opgesteld op basis van risicoanalyses van de IO's, de PD en OGU. Het auditplan 2022 is niet geheel uitgevoerd. Een deel van de in het auditplan 2022 opgenomen audits is nog in uitvoering en een deel is verschoven naar 2023. In beide auditoverleggen (zie paragraaf 2.4.3) wordt de voortgang van de uitvoering van het auditplan en auditresultaten besproken. De aanbevelingen uit auditrapporten en de uitvoering van de daaruit voortvloeiende verbeteracties worden gestructureerd bijgehouden en gemonitord door de PD. De IO's delen niet de rapporten van hun audits in deze overleggen, maar alleen de resultaten van hun audits; zij houden een eigen verbeterregister bij.

2.5 De kwaliteit en de volledigheid van de in de voortgangsrapportage opgenomen financiële en niet-financiële informatie

De werkzaamheden met betrekking tot de kwaliteit en de volledigheid van de financiële en niet-financiële informatie zijn gebaseerd op hetgeen is vermeld onder punt 4 van paragraaf 6 van de uitgangspuntennotitie van 6 november 2019

Wij hebben vastgesteld dat de onderwerpen die zijn voorgeschreven in de RGP, Uitgangspuntennotitie en toezeggingen aan de Tweede Kamer in deze voortgangsrapportage aan de orde zijn gekomen. In de Regeling Grote Projecten is de informatie-eis opgenomen dat, indien sprake is van aanbestedingen, in de voortgangsrapportages wordt vermeld wat de som van de aanbestedingsresultaten is. Deze informatie wordt in de VGR niet opgenomen. Als sprake is van een aanbestedingstegenvaller leidt dat doorgaans tot een onttrekking van de post onvoorzien. Deze mutaties zijn in hoofdstuk 7.2 van de VGR 17 en 18 toegelicht.

Voor de kwaliteit van de informatie over de scope, de planning, de ramingen, de risico's en de post onvoorzien zie de opmerkingen bij paragraaf 2.4.3. tot en met 2.4.7. van deze rapportage.

3 Aanbevelingen

Onze bevindingen geven aanleiding tot de volgende aanbevelingen:

1. Wij bevelen aan dat de opdrachtgeversunit bij IenW (OGU) voortaan zichtbaar beoordeelt of de hoogte van het voorschot passend is en de mogelijkheid onderzoekt dat, bij de aanvraag van een nieuw halfjaarlijks voorschot, de aanvrager aangeeft waarom aanpassing van het kasritme noodzakelijk is.
2. Wij dringen erop aan om ervoor zorg te dragen dat alle voorstellen van de programmadirectie bij ProRail (PD), die leiden tot afwijkingen van de programmabeslissing uit 2019 altijd in het programma beheersingsoverleg (PBO), het opdrachtgevers-opdrachtnemersoverleg (OGON) en de stuurgroep ERTMS worden geagendeerd.
3. Wij bevelen aan om een proces vast te stellen waarin op basis van actualisatie van risico's, die elk kwartaal plaatsvindt, jaarlijks de planning indien nodig wordt bijgesteld.
4. Wij bevelen aan om een proces vast te stellen waarin op basis van actualisatie van risico's, die elk kwartaal plaatsvindt, nieuwe inzichten en ontwikkelingen, de ramingen halfjaarlijks indien nodig worden bijgesteld.
5. Wij dringen erop aan dat de PD in lijn met de aanbevelingen van AT Osborne uit 2021 inzage krijgt in de risicodossiers van de IO's teneinde een volledig beeld te krijgen van de risico's. Wij adviseren daarbij de mogelijkheid te onderzoeken om de risico's onder te brengen in een integraal risicodossier.

4 Verantwoording onderzoek

4.1 **Verspreiding rapport**

De opdrachtgever, de Tweede Kamer der Staten-Generaal, is eigenaar van dit rapport.

De ADR is de interne auditdienst van het Rijk. Dit rapport is primair bestemd voor de opdrachtgever met wie wij deze opdracht zijn overeengekomen. Voor openbaarmaking door het opdrachtgevende ministerie van door de ADR aan dit ministerie uitgebrachte rapporten gelden de voorschriften uit de Wet open overheid. Dit rapport is met zorgvuldigheid en deskundigheid opgesteld waarbij rekening is gehouden met de verwachtingen van de beoogde gebruikers. Echter kan niet gegarandeerd worden dat hier geen onduidelijkheden in staan voor een niet-beoogde gebruiker. In dat geval dient de niet-beoogde gebruiker contact op te nemen met de eigenaar van dit rapport.

De ADR is de interne auditdienst van het Rijk. In de ministerraad is besloten dat het opdrachtgevende ministerie waarvoor de ADR een rapport heeft geschreven het rapport binnen zes weken op de website van de rijksoverheid plaatst, tenzij daarvoor een uitzondering geldt. De minister van Financiën stuurt elk halfjaar een overzicht naar de Tweede Kamer met de titels van de door de ADR uitgebrachte rapporten en plaatst dit overzicht op de website.

5 Ondertekening

Den Haag, 3 april 2023

De Auditdienst Rijk

Bijlage: Financiële overzichten 2022

7E Aangegane verplichtingen en uitgaven (cumulatief)

Bedragen x € 1 mln. (inclusief BTW)

	Aangegane verplichtingen			Uitgaven		
	t/m VGR16	mutatie	t/m VGR18	t/m VGR16	mutaties	t/m VGR18
	31-12-2021	2022	31-12-2022	31-12-2021	2022	31-12-2022
Hoofdstuk XII IenW	13,2	0,2	13,4	13,0	0,2	13,2
Mobiliteitsfonds	1.125,2	83,9	1.209,1	328,5	113,1	441,6
-17.07.01 Realisatiefase	1.029,5	83,6	1.113,1	239,6	112,2	351,8
-17.07.02 Verkenning en planuitwerking	95,7	0,3	96,0	88,9	0,9	89,8
Netto gerealiseerd	1.138,4	84,1	1.222,5	341,5	113,3	454,8
17.07.01.995 & 17.07.02.995 Terugontvangen voorschotten				21,8	1,9	23,7
Bruto gerealiseerd (aansluiting Slotwet)				363,3	115,2	478,5

Bron: Begrotingsadministratie IenW. De som der delen kan afwijken van het totaal door afrondingsverschillen.

7F Stand openstaande verplichtingen programma ERTMS

Bedragen x € 1 mln. (inclusief BTW)

	Openstaand	Mutaties		Openstaand
	t/m VGR16	Aangegane	Uitgaven	t/m VGR18
	31-12-2021	verplichtingen		31-12-2022
Hoofdstuk XII IenW	0,2	0,2	0,2	0,2
Mobiliteitsfonds	796,8	83,9	113,1	767,6
- 17.07.01 Realisatiefase	790,0	83,6	112,2	761,4
- 17.07.02 Verkenning en planuitwerking	6,8	0,3	0,9	6,2
Totaal	796,9	84,1	113,3	767,7

Bron: Begrotingsadministratie IenW. De som der delen kan afwijken van het totaal door afrondingsverschillen.

7G Stand openstaande voorschotten

Bedragen x € 1 mln (inclusief BTW)

	Stand van de	Verleende	Afgerekende	Stand van de
	voorschotten			voorschotten
	per 31-12-2021			voorschotten
Hoofdstuk XII IenW	0	0	0	0
Mobiliteitsfonds	112,9	113,0	85,9	140,0
- 17.07.01 Realisatiefase	111,4	112,1	84,9	138,6
- 17.07.02 Verkenning en planuitwerking	1,5	0,9	1,1	1,3
Totaal	112,9	113,0	85,9	140,0

Bron: Begrotingsadministratie IenW. De som der delen kan afwijken van het totaal door afrondingsverschillen.

7H Ontvangsten Rijksbegroting

Bedragen x € 1 mln. (inclusief BTW)

	t/m VGR16	mutaties	t/m VGR18
	31-12-2021	2022	31-12-2022
Hoofdstuk XII IenW	0		
Mobiliteitsfonds	31,5	1,9	33,5
- Artikelonderdeel 17.09 Ontvangsten van EU en NS	9,7	0	9,7
- Artikelonderdeel 17.09 Terugontvangen voorschotten	21,8	1,9	23,8
Totaal ontvangsten	31,5	1,9	33,5

Bron: Begrotingsadministratie IenW. De som der delen kan afwijken van het totaal door afrondingsverschillen.

Auditdienst Rijk
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
(070) 342 77 00